Stedennetwerk G40

De coronacrisis en de stad

Samenvatting

Een verkenning van scenario's, effecten en handelingsperspectieven voor gemeenten

PLATFORM31

Inleiding

De coronacrisis heeft allerlei directe en indirecte gevolgen voor inwoners, ondernemers, maatschappelijke instellingen en gemeenten. Het verdere verloop van de crisis is ongewis en de ernst van de economische en maatschappelijke gevolgen zijn moeilijk in te schatten.

Moeilijk is ook dat iedereen overspoeld wordt door een overvloed aan publicaties over effecten, meningen, verwachtingen en mogelijke beleidsantwoorden. Elke dag komen nieuwe inzichten beschikbaar.

Toch moeten de steden beredeneerde keuzes maken voor hun toekomst. Daarom zijn door Platform31 de afgelopen drie weken vele inzichten en meningen – als een bewegend doel – geïnventariseerd, geordend, gecategoriseerd en geduid. Deze inventarisatie en duiding van effecten, en bandbreedtes van effecten, helpt steden helpen om eigen integrale beredeneerde keuzes te maken. Hiermee kunnen de effecten van de coronacrisis gemitigeerd worden, en kan men idealiter sterker uit de crisis tevoorschijn te komen... op termijn.

Deze interactieve pdf is de samenvatting van het rapport.

overzicht

Klik op een onderwerp om naar de betreffende pagina te springen. Klik op 'overzicht' om hier terug te keren.

Doel 4

Scenario's 5

Integrale handelingsperspectieven 9

Basisstructuur verdedigen 10

U-scenario 6

L-scenario 7

H-scenario 8

Business-as-usual 11

Doorgaan met eigen prioriteiten 12

Focus op economisch herstel 13

Focus op inclusief herstel 14

Focus op groen herstel 15

Integrale maatregelenpakketen 16

Ordening materiaal in een dynamisch werkdocument 17

Impact op economie en werk 18

Sociaal-maatschappelijke impact 19

Fysieke impact 20

Keuzes in een complexe context 21

Hoe de keuzes te financieren? 22

Doel

Na de noodmaatregelen en het inrichten van de anderhalvemetersamenleving zijn de gemeenten nu toe om na te denken over de middellange en lange termijn (Kadernota's en Kaderbrieven) en om keuzes te maken voor hun begroting 2020. Platform31 wil voor dit proces handvatten en een denkkader aanbieden.

Met behulp van drie scenario's over het verloop van de crisis, zes integrale, gestileerde handelingsperspectieven en mogelijke integrale maatregelenpakketten worden handvatten en een denkkader aangereikt om goede keuzes te kunnen maken.

Dit zijn hulpmiddelen die elke stad kan gebruiken. De mogelijke maatregelenpakketten en beschreven integrale handelingsperspectieven zijn géén sjabloon, spoorboekje noch blauwdruk. Het zijn handvatten om – met alle onzekerheden – de steden (beleid, bestuur en raad) een denkkader aan te bieden om tot eigen keuzes en een eigen invulling te komen.

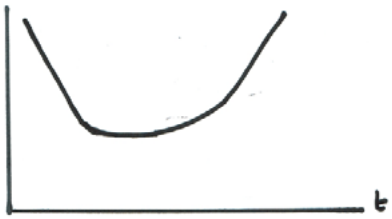
Scenario’s

Omdat het verloop van de crisis zeer onzeker is en niemand het weet, hanteert Platform31 drie scenario’s op basis van de duur en het verloop van de crisis als denkrichtingen.

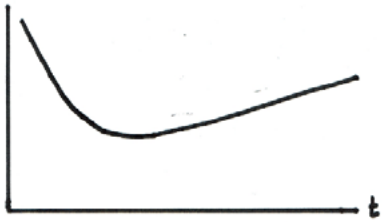
Scenario’s scheppen in onzekere tijden orde in de chaos. Zijn een denkkader om vooruit te kijken door de crisis heen. Zij stimuleren om – ondanks alle onzekerheden – de mogelijkheden te blijven zien en je daarop voor te bereiden.

Scenario’s zijn geen toekomstvoorspellingen en geen wensbeelden. Zij schetsen een situatie waar je buiten je schuld in terecht kan komen (zoals het weer). Je kan met scenario’s je voorbereiden op de mogelijke toekomst (neem ik een regenjas mee of zonnebrandcrème, of beide).

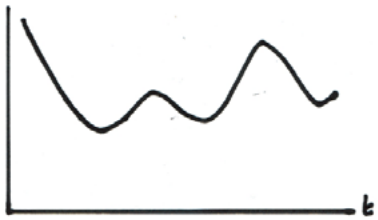
U-scenario



L-scenario



H-scenario



U-scenario

In dit scenario worden in eerste instantie de consumentendiensten zwaar geraakt en dat werkt door naar alle toeleveranciers. Omdat productieketens en transportverbindingen verstoord raken worden ook andere delen van de economie getroffen. Essentiële activiteiten floreren en niet-essentiële activiteiten blijven achter.

Maar geleidelijk aan keert de economie terug naar 'normaal'. De hernieuwde oplevingen van het virus blijven beheersbaar. In 2021/2022, als een vaccin is gevonden, kan afscheid genomen worden van de anderhalvemeter- of 90 procent economie. Wel beperken het inkomensverlies en het aangetaste consumenten- en producentenvertrouwen het herstel van de particuliere consumptie en de investeringen. Mensen worden bewust van de risico's en daarmee ook behoudender in hun gedrag (meer sparen, minder besteden). De export keert slechts zeer langzaam terug naar het niveau van voor de pandemie. Er is deels sprake van een inhaalvraag.
De economie veert weer op maar sommige sectoren zijn afgeslankt.

L-scenario

Voorlopig wordt geen goed werkzaam vaccin gevonden en de anderhalvemetereconomie wordt het 'nieuwe normaal'. Tegelijkertijd zijn de brandhaarden nog lang niet voorbij. Mondiaal stijgt het aantal nieuwe dagelijkse gevallen harder dan ooit. Omdat in delen van de wereld de economie te snel is vrijgegeven, zijn er voortdurend uitbraken. De mondiale economische crisis is dermate ingrijpend dat ook het economische herstel in de Nederlandse open economie lang duurt. De economische crisis werkt nog dieper door in niet-consumentensectoren.

In dit scenario is het toekomstbeeld niet terug naar het 'oude' of 'nieuwe' normaal. De langdurige crisis zet transformaties in gang. Vele bedrijven verdwijnen en nieuwe bedrijven grijpen hun kans. In de transformatie wordt digitaal leren en werken het nieuwe normaal. Niet alleen behaalde resultaten maar ook de tijd en het aantal toetsaanslagen van het maken van huiswerk of toetsen wordt vastgelegd. Organisaties passen zich aan de nieuwe werkelijkheid aan. De vraagkant van de economie verandert (minder horeca en vliegen, meer lokale productie, van offshoring naar reshoring). Diverse sectoren worden kleiner en zullen ingrijpend moeten veranderen. De goede kanten van de langdurige crisis (minder CO2 en files, meer tijd voor elkaar, bewustwording van de cruciale rol van vitale beroepen en overheden) worden gekoesterd en deze wil men behouden. Op allerlei terreinen zet de aanpassing en transformatie door.

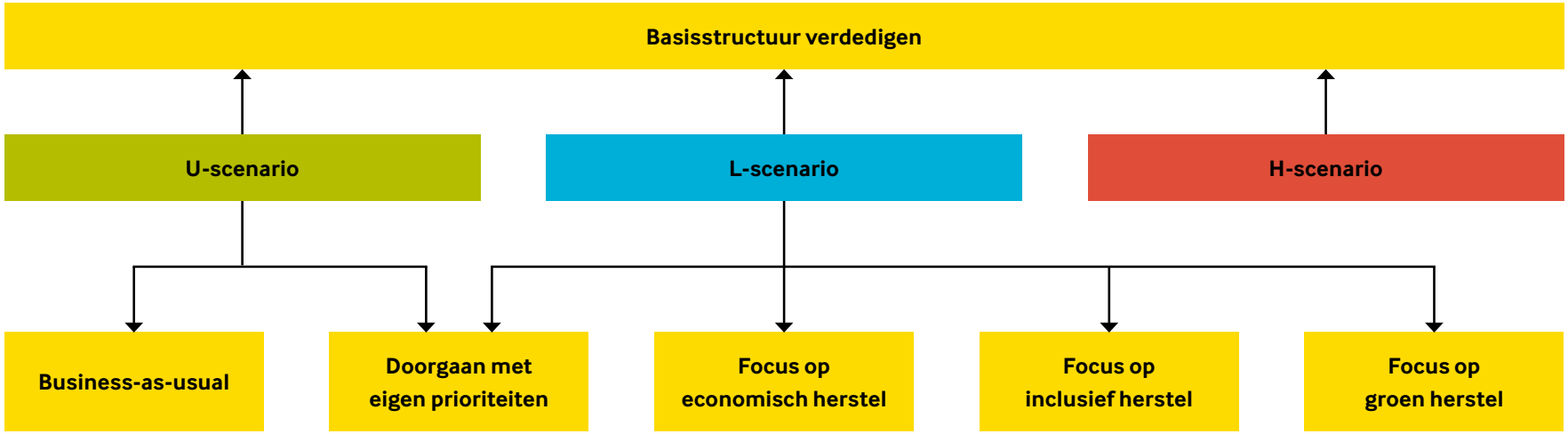
H-scenario

Het Harmonica-scenario (zaagtand-, lichtknop- of pompend remmenscenario). Het testbeleid en de ingezette bron- en contactopsporing zijn onvoldoende om een effectieve indamstrategie te realiseren. Na de eerste uitbraak volgt een tweede en derde uitbraak. Hierdoor moeten nationaal of regionaal weer strenge lockdowns ingevoerd worden.

De mogelijkheden van overheden en banken raken uitgeput. De faillissementen leiden tot meer bedrijfssluitingen; er is sprake van een negatieve kettingreactie met een aanzienlijke vraaguitval. De boel loopt uit de hand, de burgers worden radeloos, het wordt ieder voor zich en de burgerlijke gehoorzaamheid staat zwaar onder druk. Niemand weet waar hij of zij aan toe is. Onzekerheid is troef en het consumenten- en producentenvertrouwen is laag met grote negatieve consequenties voor de economie en de transformatiemogelijkheden. De economische crisis raakt dieper en dieper alle sectoren van de economie.

Integrale handelingsperspectieven

Diverse deskundigen, inclusief de Planbureaus in hun advies, zijn van mening dat steden sterker uit de crisis tevoorschijn kunnen komen als de vraagstukken zo integraal mogelijk worden aangepakt. De Planbureaus roepen op om reeds in gang gezette veranderingen te versnellen, bijvoorbeeld op de arbeidsmarkt of in de zorg, het onderwijs en ten aanzien van meer duurzaamheid. De beschreven integrale handelingsperspectieven zijn géén sjabloon, spoorboekje noch blauwdruk. Het zijn slechts handvatten en een denkkader. Feitelijk zal elke gemeente elementen uit de gestileerde integrale handelsperspectieven kiezen om tot een eigen integraal handelingsperspectief te komen.



Basisstructuur verdedigen (U-, L- en H-scenario)

Dit integrale handelingsperspectief kiest voor het verdedigen van de basisstructuur op sociaal, economisch en maatschappelijk gebied. Met dit integrale handelingsperspectief worden de elementen verdedigd die de leefkwaliteit in de stad waarborgen. Zoals de uitvoering van de wettelijke taken, het bieden van continuïteit van zorg en vitale processen, zorgdragen voor huisvesting en het in stand houden van culturele voorzieningen, sportvoorzieningen en de fysieke infrastructuur. Dit zou een handelingsperspectief kunnen zijn bij het U-scenario. Dit is een integraal handelingsperspectief waar sommige gemeenten nu al toe gedwongen zijn omdat het financiële water hun aan de lippen staat.

Als het H-scenario de toekomst wordt dan zullen nog meer gemeenten in de overlevingsmodus terecht komen en alleen nog maar voor het verdedigen van een zeer summiere basisstructuur kunnen kiezen. Bijvoorbeeld alleen de zorg voor kinderen en jongeren in een kwetsbare thuissituatie, de verbetering van de vroegsignalering en schuldhulpverlening, het voorkomen van een sterke toename van dakloosheid en het regelen van meer opvangplaatsen. Daarbij is ook de vraag of de gemeenten een deel van hun wettelijke taken nog kunnen voeren. Zeker als deze taken onvoldoende gefinancierd worden door het rijk.

Business-as-usual (U-scenario)

In dit integrale handelingsperspectief wordt er vanuit gegaan dat men, ondanks alle ingrijpende ervaringen en de goede voornemens om de crisis als kans te benutten, dit weer snel vergeten zal zijn. Men gaat over tot de orde van de dag en tot 'business as usual'. Dit is een denkbaar handelingsperspectief als de crisis zich ontwikkelt volgens het U-scenario. Er verandert niets wezenlijks in vergelijking met vóór de coronacrisis. Consumenten houden vast aan hun consumentenpatroon van voor de coronacrisis. Men probeert even moeizaam als tevoren de klimaatdoelstellingen te halen en onzeker werk in te dammen. Men durft weer op vakantie naar het buitenland te gaan.

Alle beleidsissues die vóór de coronacrisis aan de collegetafel aan de orde kwamen, blijven aan de orde komen ná de crisis. Men probeert de woningbouw te stimuleren voor jongeren en lage middeninkomens, de tekorten in het sociale domein beheersbaar te houden, de stad toegankelijker te maken voor mindervalide ouderen, men zet in op het bevorderen van de breedtesport, de stijging van de riool- en afvalstoffenheffing blijft beperkt tot twee procent per jaar, et cetera, et cetera. Elke gemeente heeft zo zijn issues en vraagstukken.

Doorgaan met eigen prioriteiten (U- en L-scenario)

Alle steden hebben speerpunten benoemd die gezien de eigen kenmerken, de sterktes en zwaktes, de rol in de regio en de relatie met de regiogemeenten van belang zijn. Er kan als integraal handelingsperspectief voor gekozen worden om met kracht, energie en focus te blijven inzetten op deze speerpunten. Dit is een mogelijke keuze als de crisis zich volgens het U- of L-scenario ontwikkelt. De coronacrisis en de gevolgen van de crisis zijn niet structureel en men ziet derhalve geen reden om de koers te wijzigen en om de eigen speerpunten en prioriteiten te heroverwegen.

De effecten van de coronacrisis maken het ook mogelijk om scherper te kiezen in de eigen prioriteiten of om prioriteiten te verschuiven. Als men vóór de coronacrisis bijvoorbeeld koos voor het aanpakken van de files kan deze prioriteit in en na de coronacrisis zijn prioriteit verliezen. Indien de verwachting is dat het verdwijnen van de files door de toename van het thuiswerken blijvend is, kan deze oude prioriteit vervallen en ingeruild worden voor een andere prioriteit.

Focus op economisch herstel (L-scenario)

Door de coronacrisis zijn vele bedrijven getroffen. Omzetverliezen van 40 tot 100 procent zijn geen uitzondering. In alle gemeenten komt de klap bijzonder hard aan bij ZZP'ers, het (kleine) MKB en de flexwerkers (waaronder veel jongeren). Het aantal faillissementen en het verlies aan banen valt nog mee omdat ondernemers en werknemers kunstmatig 'in leven worden gehouden' aan het infuus van de overheidssteun (nationaal en lokaal). In het najaar en deze winter zal dat waarschijnlijk veranderen als de overheidssteun afloopt.

Met dit integrale handelingsperspectief wordt de keuze gemaakt om de prioriteit te leggen bij het herstel van de economie en het toekomstig verdienvermogen. Er wordt anticyclisch geïnvesteerd in de woningbouw, circulaire economie, energietransitie en duurzame mobiliteit. De overheid geeft financiële steun aan sleutelbedrijven en sectoren die van vitaal belang zijn voor het regionale ondernemersecosysteem. Men zet alles op alles om het arbeidsaanbod en de productiviteit te vergroten zodat de potentiële groei optimaal wordt benut. Men bevordert ondernemerschap, innovatie, vernieuwing, stimuleert nieuwe toetreders en maakt functie-menging en blurring mogelijk. 'Alles kan en mag'; niets is te gek om het economisch herstel aan te jagen.

Focus op inclusief herstel (L-scenario)

De steden die dit integrale handelingsperspectief kiezen, gaan er van uit dat er toenemende ongelijkheid en spanningen in de stad gaan optreden. De financiële positie van mensen, bedrijven en overheden heeft een forse klap opgelopen. Herstel blijft uit of gaat lang duren. Daardoor zal het aantal werkende armen verder toenemen, loopt de werkloosheid en bijstand sterk op. De kloof tussen arm en rijk wordt groter.

De beleidsfocus komt te liggen op de kinderen en jongeren in kwetsbare huishoudens en gezinnen met multiproblematiek. Met extra lessen worden de onderwijsachterstanden en de kansenongelijkheid in het onderwijs – groter geworden in de crisis – bestreden. De drie verschillende zorgpotten worden samengevoegd zodat er één pot met geld is, en één plan kan komen, voor de zorg aan kwetsbare huishoudens met multiproblematiek. In dit integrale handelingsperspectief gaat de aandacht uit naar de wijken en buurten waar een hoge concentratie van mensen woont die veel hulp en ondersteuning nodig hebben en waarbij de werkloosheid, bijstandsafhankelijkheid, psychische problematiek, vervoersarmoede, armoede- en schuldenproblematiek snel toeneemt.

Focus op groen herstel (L-scenario)

Velen beschouwen de pandemie, de mondiale lockdown en de ongekende economische recessie als de fast-forward knop van de klimaatcrisis die ons te wachten staat. De coronacrisis is 'slechts' de voorronde van een veel grotere opgave die ons te wachten staat. Vanuit dit besef wordt het integrale handelingsperspectief 'groen herstel' gekozen.

In dit integrale handelingsperspectief is een Green Deal de basis van het groene herstelprogramma. Er wordt massief geïnvesteerd in de verduurzaming van de bestaande woningvoorraad, de opwekking van duurzame energie, het verzwaren en slimmer maken van het elektriciteitsnet, warmtenetten, vergroening van onze steden, de transformatie naar een circulaire economie en naar kringlooplandbouw. Mobiliteit wordt stevig belast, ook om het risico op de snelle verspreiding van een toekomstige epidemie te verkleinen. Het 'groene herstel' wordt ingebed in een stevige human capital agenda.

Onze economie is gekrompen maar door de lokale oriëntatie nemen we ons lot circulair en duurzaam meer in eigen hand. De stad en het ommeland werken samen in een symbiotische relatie.

Integrale maatregelenpakketten

De coronacrisis en de crisismaatregelen hebben velerlei effecten op het ondernemen, werken, leren, wonen, recreëren, verplaatsen, meedoen en welbevinden in de stad. Deze effecten en de brandbreedtes van de effecten zijn door Platform31 geïnventariseerd, gerubriceerd, samengevat en geduid. Al de beschreven effecten kunnen aanleiding zijn om in te zetten op bepaalde beleidsopties.

Tussen de scenario's (3), coronaeffecten (> 70) en de 35 beleidsopties bestaan allerlei dwarsverbanden. Deze zijn deels samengevat in de voorafgaande integrale handelingsperspectieven. Maar zij kunnen ook gecombineerd worden in integrale maatregelenpakketten. Platform31 geeft in het rapport enkele voorbeelden.

- Anticyclisch investeren in woningbouw en stedelijke vernieuwing
- Anticyclisch sociaal investeren
- Anticyclisch investeren in duurzaamheid
- Bij-, her- en omscholen van mensen die hun baan verliezen
- Behoud van de aantrekkelijkheid van de binnenstad
- Opgavegerichte samenwerking als één overheid

Ordening materiaal in een dynamisch werkdocument

De impact op economie en werk
(bijlage A)

1. **Bedrijvigheid in de stad** (rapport p. 27)
2. **Ondernemen in de stad** (rapport p. 33)
3. **Werkgelegenheid in de stad** (rapport p. 37)
4. **Innoveren in de stad** (rapport p. 42)

De sociaal-maatschappelijke impact
(bijlage B)

1. **Opgroeien en leren in de stad** (rapport p. 47)
2. **Vrije tijd, werk en inkomen** (rapport p. 51)
3. **Welbevinden in de stad** (rapport p. 56)
4. **Maatschappelijke dynamiek** (rapport p. 62)

De fysieke impact
(bijlage C)

1. **Wonen in de stad** (rapport p. 68)
2. **Werken in de stad** (rapport p. 73)
3. **Recreëren in de stad** (rapport p. 77)
4. **Verplaatsen in de stad** (rapport p. 81)

Impact op economie en werk (bijlage A)

Effecten o.a.:

- Specifieke sectoren, banen en regio's sterk geraakt
- ZZP'ers, MKB, flexwerkers, jongeren sterker geraakt dan het grootbedrijf en de mensen met vaste contracten
- De economische haalbaarheid van de anderhalve-metereconomie nog onbekend
- Tweede orde effecten crisis moeten nog gaan optreden (najaar, winter)
- Ondernemerschap cruciaal voor terugveren, herstel en transformatie
- Gevaar van terugtrekking op de arbeidsmarkt: arbeids-participatie omlaag
- De arbeidsproductiviteit (nodig voor economische ontwikkeling) krijgt tik
- Disruptie als stimulans voor innovatie en vernieuwing
- Versnelling energietransitie en klimaatadaptatie hoogst onzeker

Beleidsopties o.a.:

- Geen urgentie voor opschaling hulpprogramma's
- Zorg voor het doorgaan van de investeringen in de bouw
- Kies als focus regionale herstelprogramma's
- Identificeer de sleutelbedrijven en richt daar vooral de (financiële) steun op
- Bevorder daarnaast het ondernemerschap en innovatie in de volle breedte
- Kies voor een stevige human capital agenda
- Verbeteren en variëren van het onderwijs
- Investeringsagenda's energietransitie en circulaire economie
- Blijf dienstverlening aan bedrijven en burgers verbeteren met de snelheid van corona

Sociaal-maatschappelijke impact (bijlage B)

Effecten o.a.:

- Toename stress en angst, afname van psychisch welbevinden, dakloosheid
- Op korte termijn toename sociale cohesie, op lange termijn waarschijnlijk afname
- Negatieve fysieke gezondheidseffecten; maar ook zorgvernieuwing en onnodige zorg die zichtbaar is geworden
- Kinderen en jongeren in een kwetsbare thuissituatie zwaar getroffen
- Leer- en sociale achterstanden, en de kans-ongelijkheid, vergroot
- Meer baan- en inkomensonzekerheid en -verlies (ook onder nieuwe groepen)
- Toename WW, bijstand, armoede, schulden-problematiek, fraude, cybercriminaliteit
- De sociale en psychische effecten van meer thuis-werken

Beleidsopties o.a.:

- Extra aandacht voor kinderen en jongeren in een kwetsbare thuissituatie
- Opties voor het vernieuwen van achterstanden in het onderwijs
- Verbeter vroegsignalering en schuldhulpverlening (hernieuwde urgentie)
- Extra aandacht voor participatie en activeringsbeleid (ook of juist voor kwetsbare groepen)
- Borg de zorgvernieuwing en nieuwe samenwerkingen in de zorg
- Zet in op verdergaande bestrijding van sociaal-economische gezondheidsverschillen
- Monitor de maatschappelijke ontwikkelingen (voort-zetting van de coronamonitoren), vooral onder kwetsbare groepen en in kwetsbare wijken
- Laat jongeren meedenken over herstelprogramma's

Fysieke impact (bijlage C)

Effecten o.a.:

- Demografische impact: saldo buitenlandse migratie neemt af
- Veranderende woonwensen
- Minder woningverkopen op termijn
- Verschillen tussen goede en slechte buurten nemen toe
- Steden minder aantrekkelijk door geringere agglomeratievoordelen
- Afname van verzorgende bedrijvigheid (hét kenmerk van de steden), cultuur, toerisme
- Thuiswerken nu en in de toekomst
- Inrichting openbare ruimte (trottoirs, autoluw, groen)
- Veranderingen in het openbaar vervoer (meer fietsen, wandelen, auto)

Beleidsopties o.a.:

- Anticyclisch investeren in bouw en combineren van opgaven
- Nog meer integraal, vraaggestuurd en adaptief ontwikkelen en transformeren
- Meer autoluwe straten, bredere trottoirs, meer groen, stadsparken
- Focus op beroepsgroepen waarvoor de anderhalve-metereconomie onmogelijk is
- Transformeren kantoren weer de opgave
- Behoud de aantrekkelijke binnenstad
- Versneld inzetten op duurzame mobiliteit

Keuzes in een complexe context

Vanuit een kwetsbare financiële situatie moeten gemeenten keuzes maken. De gemeentelijke financiën stonden voor de coronacrisis al fors onder druk. Uit onderzoek blijkt dat gemeenten elk jaar moeilijker aan hun financiële verplichtingen kunnen voldoen. Meer dan tweehonderd Nederlandse gemeenten staan financieel gezien in het rood. Voor de coronacrisis werd een tekort op de gemeentelijke begroting verwacht van circa één miljard euro. De extra uitgaven en terugvallende inkomsten vanwege de crisis vergroten dit probleem aanzienlijk.

Urgent handelen op korte termijn en noodzakelijke keuzes voor de lange termijn. Sinds medio maart zijn de gemeenten met man en macht bezig geweest met de crisis- en noodmaatregelen en het vormgeven van de anderhalvemetersamenleving. Tegelijkertijd moet men zich bezinnen op de middellange en lange termijn. Hoe kunnen we versterkt uit de crisis komen? Welke sectoren krimpen en gaan werknemers afstoten? Zijn de bestaande bij-, om- en herscholingsinstrumenten voldoende om deze mensen snel weer aan een nieuwe baan te helpen? Hoe koppelen wij noodzakelijke maatregelen aan onze economische agenda, onze sociale agenda, ons binnenstadbeleid, e.d.? Wat zijn onze mogelijkheden om anticyclisch te investeren? Kortom, hoe maken wij – middenin de crisis – ook de goede keuzes voor de lange termijn?

Verdere uitwerking in het rapport op p. 10

Hoe de keuzes te financieren?

De financiële draagkracht van de steden was vóór de coronacrisis al zorgwekkend. Er zijn grote tekorten, een structurele oplossing is niet in zicht, door de coronacrisis nemen de uitgaven toe en dalen de inkomsten. De reeds langer bestaande structurele vraagstukken in de financiële verhoudingen komen door de coronacrisis – en de economische en maatschappelijke gevolgen van de crisis – nóg indringender op tafel. Ondanks alle problemen en complicaties in de adequate financiering van gemeenten is het duidelijk dat de antwoorden van de gemeenten op de gevolgen van de crisis (integrale handelingsperspectieven en integrale maatregelenpakketten) geld kosten.

De gemeenten kunnen in zeer beperkte mate investeringsmiddelen zoeken door alle *standaard bezuinigingsmogelijkheden* weer eens langs te lopen (kaasschaaf, wegstrepen onderuitputting, focus op kerntaken, minder inhuur, etc.). Meer mogelijkheden zijn er door *hard* te *kiezen* voor bepaalde prioriteiten en om tegelijkertijd andere wenselijke investeringen te schrappen. Echt soelaas is pas te verwachten als *andere spelregels* gehanteerd gaan worden (het veranderen van de verplichtingen voor gemeenten in de wet Financiële verhoudingen, Fido en Hof, het inrichten van een Nationaal Herstelfonds waar gemeenten een beroep op kunnen doen voor hun herstelprogramma's, et cetera).

Verdere uitwerking in het rapport op p. 25